



INTERVENÇÃO DO ESTADO NA DEMARCAÇÃO DOS LUGARES NA CIDADE (1930, 1942 e 1980)

Janayna A. C. Melo^{1*};

Dr.^a Janes S. Luz²

¹ Universidade Estadual de Goiás (UEG). Pós-graduanda (PG). jlmelloj7@hotmail.com*

² Universidade Estadual de Goiás (UEG). Prof.^a. Pesquisadora (PQ).

Resumo: A trajetória da política habitacional brasileira tem sido pontuada por várias mudanças refletindo como tem sido compreendida, ou seja, como política de governo e não como política de Estado. Desde o final do século XIX construções ideológicas segregacionistas se incrustaram na sociedade brasileira (com a contribuição do movimento higienista) pesando a segregação classista, periférica, racial, econômica, social e cultural construindo ações públicas que procuravam criminalizar e invisibilizar os não brancos, os não ricos, os não urbanos. A partir da década de 1980 os debates sobre as cidades, questão urbana e moradias dignas se intensificaram para que pudesse ser estabelecida uma política pública habitacional em que as demandas não só por construções de unidades habitacionais pudessem ser mitigadas. Houveram várias ações do Estado na tentativa de realizar uma legislação que pudesse dar conta da realidade vivida. No entanto, os grupos com pouco poder de influência continuam com o acesso restringido nas formulações no Estado.

Palavras-chave: Política habitacional. Instrumentos legais. Zona de Especial Interesse Social.

Introdução

A casa própria¹ é tida como um elemento que classifica e distingue os diferentes tipos de estratos sociais principalmente por definir e destacar aqueles detêm a posse da propriedade dos que não a possuem. Logo, o onde morar e como morar são construídos como dispositivos de distinção para definir os portadores de direitos dos segregados. Ou seja, os que têm variáveis tipos de mobilidades sociais, culturais, simbólicas e econômicas por meio dos variados tipos de consumo.

O acesso às unidades habitacionais, aos serviços e definição da cidade se dão conforme o perfil do cidadão consumidor. Assim, a desigualdade “impõe-se,

¹ Segundo Nascimento (2016, p. 147), “o cenário brasileiro que coloca a casa como ativo financeiro (pelo subsídio ou pelo microfinanciamento) para entrar no circuito econômico financeiro global, alimentado pela maquinaria da propriedade privada e pela massificação internacionalizada da casa”.



inclusive, na segregação do espaço em que os indivíduos se inserem e se movimentam, delimitando o lugar de cada cidadão na face urbana” (SCALON, 2011, p. 54).

É importante compreender que o capital tem interesse na urbanização porque ela é fonte para extração de excedentes de capital e de trabalho. Assim os zoneamentos são desenhados conforme os interesses de agentes ligados ao Estado e as tipologias de unidades habitacionais são associadas aos perfis dos sujeitos com base em suas faixas de renda e não em suas necessidades. Seguem rígidas e homogêneas. Geralmente em periferias urbanas, em fronteira com áreas rurais e precariamente conectadas socio-espacialmente à cidade.

Material e Métodos

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica para identificar os procedimentos escolhidos pelos atores governamentais e vinculados ao capital rentista, financeiro e imobiliário na construção da política urbana. O método utilizado na pesquisa foi dialético para entendermos as considerações históricas sobre o objeto de estudo. Os dados foram coletados por meio de sites referenciados, teses, artigos em revistas científicas e livros.

Resultados e Discussão

O ESTADO NA INTERVENÇÃO HABITACIONAL (1930-1942)

Antes da Primeira República a questão da habitação dos não ricos e não brancos não era uma preocupação dos agentes políticos. Entre 1889 a 1930, o Estado reconheceu que devia intervir sobre algumas condições de moradia das pessoas que compunham parte de um mercado de trabalho “livre”.

Diante das questões iniciais o governo interviu de forma legislativa. Houve a edição de legislações sanitárias que em aplicação serviam para situações de repreensão pontuais e seletivas. Somente em casos mais graves de insalubridade era utilizada como instrumento punitivo. Entretanto, os mais penalizados não eram os locadores (ou senhorios). Os locatários que eram obrigados a sobreviver sem



condições mínimas de habitabilidade nos cortiços, cabeças-de-porco, casas-cômodos ou semelhantes se viam obrigados a buscar outros tipos de abrigamentos.

Não houve a responsividade do Estado sobre alternativas de acesso à moradia das camadas diretamente afetadas. Para Bonduki (1994; 2014, n.p) “a produção direta de moradia pelo governo e o controle dos aluguéis eram combatidos pela ordem liberal e as poucas iniciativas tomadas nesse sentido praticamente não tiveram efeito prático”. Havia prevalecido a concepção de um Estado liberal em que o capital rentista foi favorecido, inclusive pela flexibilização dos projetos edificáveis. E que ao mesmo tempo refletia o caráter conservador, higienista e de policiamento dos aspectos da vida privada.

Segundo Bonduki (2014) foi em 1912, no Rio de Janeiro, a primeira ação do governo federal na produção habitacional com a implantação do Bairro Marechal Hermes. Esse período é caracterizado pelas autoconstruções em loteamentos periféricos, produções privadas de vilas operárias², cortiços, cômodos-casa, entre outras formas unifamiliares ou coletivas.

Com o Golpe (ou Revolução) de 1930, Vargas intervêm diretamente na regulação dos aluguéis que até então haviam sido uma fonte de investimento altamente rentável e segura. Essa medida de regulação visou conseguir o apoio de que precisava para aumentar a capacidade de investimento para fomentar a indução de uma sociedade urbano-industrial e cumprir seus objetivos de governo. Estabeleceu regulações nos processos de produção, comercialização, incentivos e locação de imóveis. Também, conforme Bonduki (1994, p.711) houve por parte do Estado:

[...] a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária, e o Decreto-Lei n.º 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações.

² Eram modalidades em que o proprietário de um terreno recebia isenções fiscais para edificar as unidades, mas cobrava-se aluguéis. Sobre a questão das vilas operárias, Bonduki (2014) afirma que elas foram uma espécie de precursoras dos residenciais que conhecemos. Com equipamentos sociais, produzidas em série e “com núcleo autônomo e coletivo”.



Com o Decreto-Lei de inquilinato em 1942, Vargas determinou a regulação das relações entre locadores e locatários congelando os aluguéis por dois anos determinando que o valor cobrado teria como referência os praticados até dezembro de 1941. Assim, Vargas conseguiu redirecionar parte do capital da atividade agroexportadora que estava sendo investido em formas de habitação para outros segmentos do processo de industrialização e, ainda, conseguiu o apoio das camadas populares. Nesse contexto, parte da questão habitacional começa a ser tomada como questão social sendo inserida na agenda conforme o crescente apoio civil e alianças formadas com os diversos capitais, em especial, fundiário urbano.

Claro que a situação de regulação dos alugueis não se sustentou sem vazamentos. E alguns se deram devido à proteção jurídica da propriedade privada, das ordens ilegais de despejo e das situações de violência contra os locadores. Conforme a injeção de capital para a construção ou ampliação de habitações era diminuída havia o aumento da escassez de imóveis para aluguel e a problemática da falta de moradia continuava agravada.

Após essa retomada das primeiras ações de intervenção estatal sobre a questão habitacional na área legislativa discutiremos na próxima seção como a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) vincula a demarcação das formas de ocupação na cidade.

ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (ZEIS): INSTRUMENTO DE DEMARCAÇÃO

Na vida em sociedade há o embate cotidiano de forças que moldam preferências e estabelecem regras para o jogo, mesmo que não pactuadas pela maioria. Nesse sentido, e obviamente, a estrutura fundiária urbana está inserida. Logo, há regulações que estabelecem direta ou indiretamente quem, como, onde e de que forma podem ocupar determinados espaços. E um dos instrumentos que tem premissas ideais e legais para determinar o local de produção de habitações são as ZEIS.



Entendida como um dos principais instrumentos da luta pela Reforma Urbana, as ZEIS foram gradativamente inseridas como ferramenta de regulação a partir da década de 1980 após o movimento (de modelo baixo-topo) de assentados informais em Recife que lutavam pelo reconhecimento de que o modelo de moradia por eles construído deveria passar pelo processo de regularização e urbanização.

A ZEIS é uma das categorias que demarcam áreas no território urbano onde seriam priorizadas as edificações ou reparações de habitações, preferencialmente para classes populares. O zoneamento da cidade teria como base legítima a negociação com diversos atores (sociedade civil, organizações, agentes públicos e privados, etc.) e o embasamento legal de ser inserido em uma legislação municipal específica, ou outro instrumento regulador como, por exemplo, o Plano Diretor. O marco de consolidação recente das ZEIS está na redação do Estatuto das Cidades (2001), pois a partir dele houveram recomendações de inserção nas elaborações de Planos Diretores e de Habitação nos municípios.

Santo Amore (2013, p.07, 08 e 09), com clareza, elenca inicialmente dez pontos principais que contribuiriam para a disseminação desse instrumento com base nos potenciais do devir a ser: 1) popularidade e aceitação; 2) determinação, ao menos, indiretamente, “do lugar dos pobres na cidade” quer fosse pelo reconhecimento ou indução de ocupações em áreas “vazias ou subutilizadas”; 3) instrumento de zoneamento; 4) seria parte de um consórcio de instrumentos (Estatuto das Cidades, 2001) que permitiriam o embate contra as especulações; 5) sujeição dos proprietários a reduzir o valor da terra viabilizando os empreendimentos populares; 6) “teria o potencial de fazer cumprir a função social da propriedade”; 7) buscaria uma chave de convergência entre a política urbana e a habitacional tentando a minimização dos efeitos nocivos “da ausência de planejamento formal”; 8) reversão do processo de periferização; 9) da dupla característica de ser um instrumento urbanístico e de intervenção física; 10) promoveria a participação popular em nível local.

Santo Amore (2013, p.09 e 10) ao estudar a efetividade do instrumento, do nível de heterogeneidade de participação construtiva e do estímulo (ou não) da



produção da Habitação de Interesse Social (HIS) tendo o discurso e aplicação como dimensões para análise defende que:

as ZEIS não cumprem seu propósito de democratização do acesso à terra urbanizada com a eficácia e na medida dos discursos proferidos nos meios acadêmico, profissional, político ou da administração pública, apesar do *potencial* de regulação que o instrumento carrega [grifo do autor].

Para Santo Amore (2013) mesmo com a efervescência e conquistas provocadas pelos debates sobre a questão da Reforma Urbana entre a metade da década de 1980 e início de 1990 a modalidade de ZEIS para assentamentos precários e irregulares e, a de ZEIS para áreas consideradas pelo aparato governamental e capital imobiliário “vazias ou subutilizadas” contribuíram para demarcar os lugares dos pobres na cidade.

A escolha em geral do lugar acontece pela contabilização do custo-benefício. O complexo imobiliário-financeiro (ampliado) compra ou busca parcerias público-privadas para construção de empreendimentos em glebas onde a precificação da terra³ é menor e a probabilidade de valorização do terreno e de quaisquer empreendimentos edificáveis possa ser aumentada – de preferência, exponencialmente integrada.

É de entendimento consolidado que em espaços já urbanizados e de forte adensamento humano os capitais imobiliários escolhem áreas periféricas, em franjas da cidade ou em áreas de menor valorização inicial (centrais ou estratégicas) para promover sua circulação por meio de empreendimentos populares. Geralmente são denominados como acessíveis ou sociais, mas todas essas nomenclaturas definem apenas que se trata de empreendimentos de relativo baixo custo para quem constrói, baixa qualidade arquitetônica e urbanística voltado para pessoas com baixos rendimentos. No entanto, esses empreendimentos não deixam de ser altamente lucrativos, principalmente pelo fato de abarcar uma fatia ampla⁴ de

³ “A especulação fundiária tem duplo efeito. De um lado onera os custos de expansão na medida em que esta pressupõe terrenos amplos e baratos. Do outro, o aumento do preço dos imóveis, resultante do aumento do preço da terra, atinge os salários da força de trabalho” (CORRÊA, 1995, p.02).

⁴ Mais da metade da população brasileira que recebe menos que cinco salários mínimos (IBGE, 2017).



mercado que tem condições de comprovar os rendimentos para sustentar juridicamente a aquisição de financiamentos residenciais.

Semelhante as medidas tomadas pelo capital rentista-imobiliário urbano em momento anterior que consideravam o investimento em terras urbanas⁵ altamente rentável e tinham o incentivo governamental, com as ZEIS não é tão diferente. Podem ser entendidas com construções que favorecem o capital privado e rentista atual por meio de isenções fiscais e asseguramento jurídico para apropriação de terras e especulação de imóveis. Ao deterem a propriedade fundiária e imobiliária determinados agentes exercem o controle sobre as formas de acesso à cidade. Atuam na definição, organização e distribuição da produção do espaço.

QUEM SÃO ESTES AGENTES SOCIAIS QUE FAZEM E REFAZEM A CIDADE?

O título que inicia esta parte é um questionamento que Corrêa (1995, p.01) discute em sua obra. Trata que no processo de construção de fragmentos da cidade há vários interesses e alianças firmadas por “[...] proprietários fundiários, promotores imobiliários, bancos e empresas industriais e comerciais. O Estado fazia-se presente pelos interesses comuns no poder” (CORRÊA, 1995, p.04).

Para o autor há cinco grupos principais:

- a) Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais. Em razão de suas atividades econômicas seriam grandes consumidores de espaço, mas não somente. Também há características de localização que precisariam ser satisfeitas, como a proximidade às vias de circulação junto ao valor mais barato do terreno;
- b) Os proprietários fundiários⁶. Agentes que buscam a valorização das terras por meio das ocupações e usos. Utilizam ferramentas de publicidade para diferenciação

⁵ “Renda da terra: constitui-se na remuneração que se obtém em razão da exploração da terra” (CORRÊA, 1995, p.13).

⁶ “Estão interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso. Alguns dos proprietários fundiários, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura, especialmente viária” (CORRÊA, 1995, p.02).



de espaços conforme qualidades da área e utilizam o poder econômico para direcionar ações do poder público na implementação de sistemas de engenharia.

c) Os promotores imobiliários:

entende-se um conjunto de agentes que realizam, parcialmente ou totalmente, as seguintes operações: incorporação; financiamento; estudo técnico; construção ou produção física do imóvel; e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucro (CORRÊA, 1995, p.03).

d) O Estado. Articula, congrega e espalha de forma desigual suas intervenções (ou não) conforme as dinâmicas de lutas exteriores e intra aparato estatal. Trata-se de um ente que tem aceitação social para coletar recursos para seu funcionamento, realizar e aplicar legislações coletivas. E, portanto, utiliza dos instrumentos próprios para forçar, regular e induzir a produção dos espaços. Significa que as decisões articuladas pelos agentes exteriores, dos quadros burocráticos ou de representação política são forças fundamentais para tomada de decisão da alocação de investimentos públicos.

e) Os grupos sociais excluídos. Para Corrêa (1995, p.04) “são aqueles que não possuem renda para pagar o aluguel de uma habitação digna e muito menos para comprar um imóvel”. Sem deter capital econômico suficiente para buscar uma solução individual de compra de imóvel para fim residencial ou misto. E, sem a articulação coletiva entorno das demandas pelo direito à moradia. Esses grupos sociais não conseguem direcionar as ações do governo para a resolução de suas demandas por meio de uma pressão consistente. Diferente de outros agentes (como os proprietários e promotores imobiliários ou fundiários) que mesmo em menor número conseguem os acessos aos espaços de decisão.

Por fim, ainda conforme trata Corrêa (1995) os agentes modeladores do espaço urbano podem interferir nos processos, forma, função e estrutura. Sendo que um desses processos pode ser a segregação residencial. Essa seria uma tendência de organização e relativa homogeneidade socioeconômica conforme a disposição de pessoas, serviços, equipamentos e condições de consumo em determinadas áreas. Na dinâmica social da cidade capitalista a “acumulação de capital e a reprodução social tem importância básica” (CORRÊA, 1995, p.05).

Considerações Finais

Diante das restrições aos capitais rentistas (congelamento dos valores locativos e proibição de despejos) a edificação de novas unidades habitacionais foi desestimulada no governo Vargas. Então o excedente de capital foi direcionado para a lógica de produção industrial.

Para o governo era interessante manter os discursos desenvolvimentistas. De afirmação de melhora nas condições habitacionais e de vida dos trabalhadores. Entretanto, foi um período marcado pela predominância das autoconstruções como principal forma de acesso à moradia nos tão conhecidos padrões periféricos, precários, informais e descobertos de serviços, equipamentos públicos e comunitários.

Portanto, as medidas escolhidas serviram para que houvesse a redução do custo de reprodução da força de trabalho e ampliação das desigualdades socioeconômicas sob discurso populista de responsabilidade estatal

Agradecimentos

CAPES/FAPEG



Referências

BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição Federal de 1988**. República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.

BONDUKI, Nabil Georges. **Análise Social**, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), 711-732 Origens da habitação social no Brasil Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Os pioneiros da habitação social** - v. 1: cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: Ed. UNESP; Ed. SESC, 2014. 387 p.



CORRÊA, Roberto. Lobato. **O espaço urbano**. Resumo do livro. São Paulo: Ática, Série Princípios, 3a. edição, n. 174, 1995. p.1-16.1995. Disponível em: <<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/Oespaco-urbano.pdf>>. Acesso em: jul. 2018.

ESTATUTO DA CIDADE. Lei, nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. DOU de 11/7/2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em:<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: jul.2018.

NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, abr. 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0145.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.16.2013.tde-05072013-102906. Acesso em: ago. 2018.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea**: Dossiê Diferenças e (Des)Igualdades, n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20/5>>. Acesso em: jul. 2017.